

# 公海・深海底の生物多様性をいかに保全し利用すべきか

## ——第3の国連海洋法条約実施協定の交渉開始——

長沼善太郎



長沼善太郎氏

### 序

2016年から18年まで、BBNJ準備委員会（注：「国家管轄権外区域の海洋生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する新協定」に盛り込む要素について議論するための会議。詳しくは以下で解説。）及びBBNJ政府間会議の準備会合における日本政府代表団長を務めさせていただきました。この交渉は、一般には必ずしもよく知られていませんが、非常に重要な内容を扱っており、国際法や環境問題に関係する方にとっては、承知いただくことが必要不可欠なトピックです。また、交渉の内容は、国際政治の現実を如実に示しており、国際政治の断面を浮かび上がらせるものです。

この交渉における現場の感触をお伝えするのは、本講座の趣旨に叶うのではないかと

と考えますので、本日は、交渉開始に至った背景、交渉における主要な議論などをご紹介します。

本日のプレゼンの内容は、私の所属する組織の見解を示すものではありませんので、その点についてご理解をお願いします。

## I. 背景 (BBNJ に対する関心の高まり)

### 1. 海域の説明

国連海洋法条約 (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS) において、海域は、領海、排他的経済水域 (exclusive economic zone: EEZ)、大陸棚、公海、深海底に区分されます。公海と深海底は、いかなる国家の管轄権も及ばない区域であり、ABNJ (areas beyond national jurisdiction) と称されています。ABNJ における海洋生物多様性が BBNJ (marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction) です。本日話題とする協定は、公海と深海底、すなわちいかなる国の管轄も及ばない区域における海洋生物の多様性の保全と利用に関していかなるルールを策定すべきかという内容ですので、「BBNJ 新協定」と称されています。

### 2. 交渉開始の背景

20世紀後半、野生動植物やその生息地を保護することが重要であるとの国際的な認識が高まり、環境保全に関する様々な国際条約が作成されることとなりました。1971年には、いわゆるラムサール条約（「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」）が、1973年にはいわゆるワシントン条約（「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約」）が、それぞれ採択されています。

両条約は、特定の種や生息地を個別の政策手段によって保護しようとするものですが、国際社会においては次第に、人類も地球生態系の一員であり、生態系全体を保全することが重要であるとの認識が強まり、生物多様性全体を包括的な手段で保全し、持続可能な形態で利用すべきとの主張が行われるようになりました。1987年には国連環境計画の下に生物多様性について議論する専門家会合が設置され、1992年6月の「地球環境サミット」に際して生物多様性条約 (Convention on Biological Diversity: CBD) が採択されました。

CBDは、締約国に対し、基本的に、自国の管轄の下にある生物多様性の保全及び持

持続可能な利用について様々な措置をとるよう求めています。これらの措置は、議定書の策定や締約国会議の議論などを通じて拡充することも可能ですので、国家管轄権内（areas within national jurisdiction: AWNJ）の生物多様性への対応については、CBDによってその法的基盤が整ったものと言えます。

このように、CBDによってAWNJの生物多様性に係る法的基盤は整備されましたが、各国の経済発展や技術の進歩に伴い、海洋汚染や違法漁業の悪影響は、領海やEEZのみならず公海にも及ぶこととなりました。しかしながら、1982年に採択されたUNCLOSは、海洋環境の保全や公海の生物資源の管理等について一般的な義務は規定していますが、これらに関する具体的な義務を定めるものではなく、保全・管理措置を策定するための具体的なメカニズムも設けてはいません。このため、国際場裏では、UNCLOSを補完し、公海の生物多様性について適切な措置をとる法的な枠組みを作成すべきとの議論が行われることとなりました。1995年には、漁業問題に対処するための国連公海漁業協定が採択されましたが、漁業についてはさらなる取組も必要との意見が表明されることとなりました。

さらに、20世紀後半、科学技術の進歩によって深海生物に対する知見が拡大し、水深200mを超える深海における遺伝資源を商業開発する可能性が高まり（注：日光が届かなくなり、植物プランクトンが光合成できる限界とされる水深200m以深の環境が深海と呼ばれている。）、深海生物の遺伝資源への関心が高まりました。このため、深海底の生物資源・遺伝資源の保全及び持続可能な利用についてもルールを設定すべきとの意見も表明されるようになりました。

これらの議論を受け、2002年、国連総会は、様々な関連機関に対して、BBNJに関して検討するよう要請する決議を採択。2004年には、国連総会の下に、BBNJの保全及び持続可能な利用に関する諸問題を研究するための作業部会が設置されました。

環境条約の規律対象が、特定の種や生息地から生態系全体に、また、国の管轄権内から管轄権外へと拡大するのは、ある意味必然の流れです。BBNJに関する議論は、この作業部会の下で10年間弱行われ、特に、2012年に開催された「国連持続可能な開発会議」を契機として、新協定を作成すべきとのモメンタムが高まりました。この結果、国連総会は、2015年6月、UNCLOSの下に新協定を作成することを決定する決議を採択し、この決議により、新協定テキストの要素案を議論するためのBBNJ準備委員会が設置されました。準備委員会は4回の会合を開催し、2017年7月、今後議論すべき論点を取りまとめた報告書を採択しました。

その後、2017年12月、国連総会は、「できるだけ早期に新協定を作成するため」、新協定のテキストを作成するための政府間会議（Intergovernmental Conference：IGC）を招集することを決定する新たな総会決議を採択。この決議に基づき、2018年9月に、IGCの下で新協定策定のための本交渉が開始されました。

なお、UNCLOSは「海の憲法」と称されていますが、1982年に採択されたUNCLOSの「深海底」に関する規定は、開発を行う企業等のイニシアティブを大きく阻害し、技術移転などについて過度な義務を定めていたため、UNCLOSの発効に先立って深海底の規定を事実上修正する協定が、1994年に採択されています。この協定は、UNCLOSの第1の実施協定と呼ばれています。また、先ほど述べた国連公海漁業協定は、第2の実施協定と呼ばれており、BBNJ新協定は、UNCLOSの第3の実施協定として交渉されています。

## Ⅱ．主要4分野をめぐる議論

新協定の交渉においては、①海洋遺伝資源（利益配分の問題を含む。）、②区域型管理ツール等の措置（海洋保護区を含む。）、③環境影響評価、④能力構築及び海洋技術移転、の四つの分野を取り扱うことが合意されています。この四つは「パッケージ」とされ、一体として取り扱うこととされています。この四論点の公式な順番は上述の①～④であり、会議では必ずこの順番で議論され、議論される時間についても同じ分量が割り当てられていますが、本日は、保全と持続可能な利用により関連の強い②と③から先にご説明し、その後、①と④について述べたいと思います。

### 1．区域型管理ツール等の措置（海洋保護区を含む。）

#### (1) 区域型管理ツール／海洋保護区とは

「区域型管理ツール等の措置（海洋保護区を含む。）」という、ある意味持って回った言い方をするのは理由がありますが、それを説明し始めると長くなりますので、本日は、いわゆる海洋保護区（marine protected area：MPA）の話として議論したいと思います。

MPAは、大まかに言えば、生物多様性などが危機に瀕している海域を特定し、当該海域において、漁業や船舶の航行などの活動を規制する制度です。MPAと言っても、必ずしも、アクセスを含む全ての活動が規制されるわけではありません。状況に応じ

て、アクセスや全ての活動が禁止される Marine Reserve, No-Take-Zone という保護区もありますが、規制の程度は、その海域の状況によって判断すべきとするのが一般的な理解です。

MPA は、環境保全において非常に有益な措置であると認識されており、MPA の設置・拡大自体を政策目標としていると思われる国もあるほどです。

それでは、科学的データに基づいて MPA を設置していくこととして、BBNJ 新協定においてはどのような内容を定めるべきでしょうか。

新協定においては、予防的アプローチ、科学的アプローチなど、MPA 設置に当たっての考え方について定めるべきでしょうが、オペレーショナルな観点からは、MPA を設置するに当たっての手続を定めることが必要です。すなわち、MPA とすべき海域やとるべき規制措置を誰が提案し、誰がどのような観点から検討し、誰が最終的に決定するかを定めることが必要不可欠です。また、決定された措置が法的拘束力を有するのか、さらには、MPA が設置された後に誰が遵守状況をモニターすべきか、遵守をどのように確保すべきかも定める必要があります。

## (2) MPA の設置におけるアプローチ

MPA 設置の手続や遵守措置を定めるに当たり、非常に重要なのは、関連する他の国際機関との関係をどうすべきかという点です。

すなわち、現在の国際社会においては、航行、深海底鉱物資源開発、漁業のあり方については、国際海事機関 (International Maritime Organization : IMO)、国際海底機構 (International Seabed Authority : ISA)、地域漁業管理機関 (Regional Fishery Management Organizations : RFMOs) などの機関が様々な規制措置を定め、既に実施しています。この措置の実施に当たり、MPA に該当する海域も設置されています。また、南極関連条約などの地域機関も、MPA を設置しています。これらの機関は、いずれも、多数国間条約によって設置された政府間国際機関であり、その措置の中には法的拘束力を有するものがあります。したがって、BBNJ 新協定の下でとられる措置と、これらの既存の枠組みの下でとられる措置との関係をどのように考えるのかを整理する必要があります。

この点については、大きく分けて、二つの考え方があります。一つ目は、グローバル・アプローチと称される考えであり、「BBNJ 新協定を既存の枠組みの上位に位置する機関として設置し、新協定は、既存の枠組みに指示を与え、新協定が適当と判断した保全・管理措置をとらせる権限を与える（又は、新協定が自ら既存の枠組みの権限



内にある措置をとることを決定し、措置を実施する。)」とするアプローチです。もう一つのアプローチは、リージョナル・アプローチと称される考えであり、「新協定は、MPAの設置に関する考え方をガイドラインなどで定めるが、実際の設置については既存の枠組みに委ねる」とするアプローチです。この二つのアプローチには、一長一短があります。

グローバル・アプローチには、全ての観点を包括的に考慮してMPAを設置することが可能であるという長所があります。このアプローチを支持する論者は、他の機関は、BBNJについて包括的に考慮するマンデートを有しないと主張しています。

しかしながら、グローバル・アプローチに対しては、「環境分野における言わば『第二の安全保障理事会』を作るものであり、既存の枠組みの権限を侵し、損なう(undermine)ものである」とする強い批判があります。また、実際上の問題として、BBNJ新協定の締約国と既存の枠組みの加盟国は異なるものとなりますので、グローバル・アプローチを採用する場合には、同一の海域における同一の事項について、新協定が定める措置と既存の枠組みが定める措置の二つのルールが併存することとなり得ます。極端な場合には、新協定と既存の枠組みの措置が矛盾し、混乱が生じることもあり得ます。さらには、BBNJ新協定の下では、効果的な遵守措置をとり得ないという問題があります。すなわち、漁業や航行については、RFMOsやIMOの中に、規範の遵守をモニターする仕組みが設けられていますが、新協定にそのような仕組みを設けるのであれば、莫大な資金をかけて、これらの制度と重複した制度を構築することが必要となります。

これに対してリージョナル・アプローチは、BBNJ新協定と既存の枠組みがそれぞれとる措置の間における法的な矛盾を回避することができるという大きな利点があります。しかしながら、既存の枠組みが新協定の呼びかけに十分に対応しない場合には、現実を変えられない恐れがあるという懸念も表明されています。

このような観点から、日本などの国は、両者を組み合わせた「ハイブリッド・アプローチ」を提唱してきています。このアプローチは、新協定の場において、海域及びとられるべき規制措置の案を検討し、関連する既存の枠組みに情報を提供するものの、具体的な措置をとるかどうかの最終的な判断は既存の枠組みに委ねるというものです。MPAを巡る今後の議論を予断することはできませんが、私個人としては、今後、ハイブリッド・アプローチをベースとした制度構築が検討されていくのではないかと考えています。

### (3) 隣接性の問題

MPAとの関連では、沿岸国の意見をどのように取り扱うべきかという論点も存在します。

## 2. 環境影響評価

### (1) 環境影響評価とは

環境影響評価（environmental impact assessment：EIA）は、開発事業などの事業の内容を決めるに当たり、当該事業が環境にどのような影響を及ぼすかについて、予め事業者自らが調査し、予測し、評価を行い、その結果を公表して一般の方々などから意見を聴き、それらを踏まえ、環境保全の観点からよりよい事業計画を作り上げていくという制度です。BBNJ新協定の文脈では、①EIA実施の基準をどうするか、②EIA実施の手続をどのようなものとするか、等の点について議論が行われています。

### (2) EIA実施の基準

EIA実施の基準というと抽象的に響きますが、これは、どのような活動に対してEIAを実施すべきかという議論です。この点については、EIA実施の基準は、必ずしも明確ではないもののUNCLOS第206条に定められている<sup>1)</sup>ので、新協定は、この基準を明確化・精緻化する内容を規定すべきという主張があります。これに対して、同条の基準は厳しすぎるので、これを緩和して、EIAの対象を拡大すべきという主張もあります。BBNJ準備委員会では、一時、ABNJにおける全ての活動を新協定におけるEIAの対象とすべきとの主張も行われました。

この点については、仮に、ABNJにおける全ての活動に対して毎回EIAを実施することとする場合には、船舶で公海を運航するためにもEIAを行い、パブコメなどを実施することが必要になります。また、現在の国際社会は、インターネットの活用を含め、海底ケーブルに多くを依存していますが、仮に海底ケーブル関連の作業についてすべからずEIAの実施を求める場合には、ケーブルの修復すら容易には実施できなくなります<sup>2)</sup>。

---

1) UNCLOS第206条 いずれの国も、自国の管轄又は管理の下における計画中の活動が実質的な海洋環境の汚染又は海洋環境に対する重大かつ有害な変化をもたらすおそれがあると信ずるに足りる合理的な理由がある場合には、当該活動が海洋環境に及ぼす潜在的な影響を実行可能な限り評価するものとし、(後略)。

2) なお、海底ケーブルについては、環境に対する影響はわずかであるという点についてコンセンサスがある。例えば、国連環境計画と国際ケーブル保護委員会が共同でまとめた2009年の報告書では、海底ケーブルの敷設による環境影響は「無視できる程度又はわずか(minor if not negligible)」であるとしており、こうした見解はISAによる2015年の研究報告書でも確認されている。

さらに、海洋酸性化や地球温暖化等の地球規模の環境問題を解決するためには、公海及び深海底において科学的調査を行い、基礎となるデータを収集する必要がありますが、公海や深海底に悪影響を与えない科学的調査に対してEIAを実施する場合には、環境問題の解決に不可欠な調査がいたずらに遅延することとなります。

したがって、いかなる活動をEIAの対象とすべきかを検討する上では、対象となる活動が海洋環境にいかなる影響を及ぼすものであるかを科学的に検証していくことが必要です。ABNJで活動を行うこと自体が悪であり、EIAなどを義務付けることによってABNJにおける活動自体を抑制しようとする論者もおられるようですが、私は、この考えは極論ではないかと考えます。現在は、多くの国が、新協定におけるEIAの実施基準はUNCLOS第206条等と整合的であるべきであり、新協定は同条を精緻化するものであるべきと主張するようになった模様であり、個人的には、これが建設的な議論であるものと考えています。

### (3) EIA実施の手続

次に、オペレーショナルな観点からは、新協定では、EIA実施の手続を明確にすることが必要となります。具体的には、①ABNJにおいては誰がステークホルダーとなり、パブコメはどのように実施すべきなのか、②誰が評価を行うのか(事業者若しくは国か、又は新協定の機関か)、③事業者又は国が実施する場合において、EIAプロセスにおいて新協定の機関(科学委員会、締約国会議)等を関与させるべきか否か、などの事項を検討してルールを定めるものと思われますが、現状を正確に理解した上で、実施可能なメカニズムを構築する必要があります。

また、MPAの議論と同様に、EIAプロセスとの関連でも、沿岸国を関与させるべきかという論点があります。

### (4) 新協定と既存の枠組みとの関係

EIAにおいても、新協定と既存の枠組みとの関係をどのように考えるかが重要な論点の一つです。この点については、①既存の枠組みがEIAに関するルールを定めている場合、②既存の枠組みがEIAを不要と判断している場合、のそれぞれについて、BBNJ新協定はどのようなルールを定めるべきかを検討する必要があります。

まず①の論点について述べれば、いくつかの既存の枠組みは、権限を与えられた事項について、締約国に対し、EIAを実施するよう求めています。例えば、ISAは、深海底における鉱物資源の探査に係る環境ガイドラインを制定し、現在、開発のガイドラインの策定作業を行っています。南極条約環境保護議定書は、EIAの実施に係るプロ



セスを詳細に定めています。

仮に、これらの活動についても新協定の下でEIAを求めることとすると、活動を実施する主体は、一つの活動について複数のEIAプロセスを経ることが必要となりますが、これは非効率であり、非現実的でしょう。既存の枠組みがEIAの実施を定め、締約国がEIAの実施を求められる活動については、当該既存の枠組みのルールに従ってEIAを実施することとし、新協定の下で重ねてEIAを実施する必要はないとすることが適切と考えます。

次に②の論点について、いくつかの既存の枠組みは、環境に影響を与え得る活動について十分検討した上でルールを設定し、その活動がルールに従って行われている限り、毎回の活動に先立ってEIAを行うことは不要と定めています。例えば、IMOが定めたバラスト水の交換や航海における油の排出に関するルールがこれに該当します。また、いくつかのRFMOsは、その科学委員会等において、関連する海洋生態系への影響評価を行った上で漁業に関する保存管理措置をとることなどを定めています。これらのルールに従って行われる活動については、UNCLOS第206条に照らし、「重大かつ有害な変化をもたらすおそれ」はないと判断して、新協定の下でのEIAは不要と整理することが合理的と考えます。

国際社会の中には、ABNJにおいて殆ど活動を行っていない国、今後活動を行う予定もない国もあり、これらの国は、活動の実体を必ずしも承知していない面もあります。EIAに関する議論が机上の空論に流れることのないよう、日本のような国は、現場の例を提供することによって議論をリードすることが期待されているものと言えます。

### 3. 海洋遺伝資源（利益配分の問題を含む。）

#### (1) 利益配分が論点となった背景

生物多様性を保全するためにMPAを設置し、EIAを行うというのは、容易に理解される取組です。しかしながら、BBNJ新協定の交渉においては、なぜ海洋遺伝資源（marine genetic resource : MGR）の利益配分について議論されているのでしょうか。これは、国際政治の現実がにじみ出ている論点です。

新協定の議論においてMGRの利益配分が議論されている背景には、①CBDにおける議論の影響、②「人類の共同の財産」（Common Heritage of Mankind : CHM）原則を巡る議論、の二つの要素があります。

CBDにおいては、生物多様性の保全及び持続可能な利用に加えて、利益配分が条約の目的の一つとなっています。CBD交渉において、途上国は、AWNJにある遺伝資源に対する主権的権利を主張するとともに、遺伝資源の提供国に対する遺伝資源の利用から生じる利益の配分を主張しました。これに対して先進国側も、保全すべき生物多様性は主に途上国に存在することから、途上国に対して保全措置をとるためのインセンティブを与えるべきと認識するに至りました。この結果、CBDは、遺伝資源の利用から生じる利益を公正かつ衡平に配分することを規定し、遺伝資源へのアクセスは、Prior informed consent (PIC) に係らしめられることになりました。

この経緯を受け、途上国は、AWNJの遺伝資源から生じる利益がCBDによって配分される以上、ABNJの遺伝資源から生じる利益も新協定によって配分されるべきと考えました。ただ、CBDは、自国の管轄が及ぶ遺伝資源から生じる利益の配分について定めるものであり、ABNJにそのまま適用されるものではありません。これをつなぐものが、CHMの議論です。

1960年代、科学技術の進歩及び深海底におけるマンガン団塊の発見を契機として、国家が深海底を取得し、軍事施設を設置することは不相当であり、開発能力を有する一握りの先進国が深海底の鉱物資源を独占することは不公平であるとの主張が行われるようになりました。この考えを体現する理念として提唱されたのがCHMです。その後、CHM原則は、1970年に国連総会決議である「深海底原則宣言」に反映され、1982年に採択されたUNCLOSでは、深海底及びその鉱物資源がCHMとされ、鉱物資源開発に係る利益配分制度が導入されるに至りました<sup>3)</sup>。

UNCLOSにおいて深海底の鉱物資源がCHMとされ、その開発から得られる利益を配分する制度も定められたことから、途上国は、深海底の遺伝資源開発もそのアナロジーで捉えるべきと考えました。

途上国は、ABNJの遺伝資源に係る利益配分の実現を新協定交渉における最重要事項であると位置付け、四つの論点は全て「パッケージ」であり、利益配分について議論することなくしてはMPAなどについても議論しないと主張するに至りました。これに対して欧州諸国などの幾つかの先進国は、利益配分制度の導入には疑念を有しつつも、途上国を交渉に巻き込んで普遍的な新協定を作成することをより重視し、新協定

---

3) UNCLOSの関連条文。第136条(人類の共同の財産) 深海底及びその資源は、人類の共同の財産である。  
第133条(用語) この部の規定の適用上、(a)「資源」とは、自然の状態で深海底の海底又はその下にあるすべての固体状、液体状又は気体状の鉱物資源(多金属性の団塊を含む。)をいう。

交渉において利益配分について議論することを受け入れたのです。

## (2) MGRに関する主要論点

MGRについては、概ね、①深海底のMGRにはいかなる法原則が適用されるべきか、②深海底のMGRから生じる利益は配分すべきか、どのように配分すべきか、③深海底のMGRへのアクセス制限を設けるべきか、の三つの論点がありますが、このうち①が最重要の論点であり、②及び③は①の結果にも依存しますので、本日は①について重点的にご説明します。

上記①の論点に関し、一部の途上国は、「深海底原則宣言」の採択から長期間が経過しているなどとして、遺伝資源を含む深海底全体へのCHM原則の適用は、既に慣習国際法化していると主張しています。また、一部の途上国は、UNCLOS第133条において鉱物資源のみが言及されているのは、UNCLOS交渉時には深海底における生物の存在や遺伝資源の有用性が明らかではなかったためであり、その後状況が大きく変化したことを踏まえれば、現時点においては、深海底の遺伝資源にもCHM原則が適用されるものとしてUNCLOSを解釈すべきと主張しています。さらに、多くの途上国は、現時点におけるCHM原則の適用の是非はさておき、新協定においては、深海底の遺伝資源にCHM原則を適用するとのルールを設けるべきと主張しています。

この帰結として、途上国は、①新協定において、深海底（及び公海）のMGRの利用から生じる利益を公正かつ衡平に配分する制度を導入すべき、②新協定において、深海底（及び公海）のMGRへのアクセスはPICに係らしめるべき、との立場をとっています。

これに対して先進国側は、現時点において深海底のMGRにCHM原則が適用されると解することはできないと主張しています。すなわち、CHM概念の提唱からUNCLOSの採択に至るまで、国際社会はCHM原則を国際法にどのように反映させるべきかを長期間にわたって検討しましたが、検討の過程では、深海底における定着性の種をCHMである「資源」に含める文言も提案されたものの、最終的に、UNCLOS第133条は、生物資源を排除する形で、鉱物資源のみをCHM原則が適用される「資源」と位置付けた経緯があります。先進国側は、そのような経緯に鑑みれば、現時点において深海底のMGRがCHMであると解することはできないと主張しています。

また、先進国側は、新協定において深海底のMGRをCHMと位置付けることも適当ではないと主張しています。すなわち、MGRの開発は、①基本的にMGRを減尽させない、②MGRの入手自体が利益を生むわけではない（鉱物資源とは異なり、精錬して商品化されるものではない。）、③MGRを入手して開発を行う可能性は全ての国の企業に

開かれている、という点で、鉱物資源の開発とは大きく異なります。したがって、新協定の下で特定の遺伝資源を有する種を保全の対象とすることは当然あり得ますが、新協定の下で深海底の遺伝資源をCHM化すべき理由はないと主張しています。

さらに、先進国側は、CHM化によって金銭的な利益配分の制度やアクセス規制が導入されれば、人類にとって極めて重要な活動が阻害されると主張しています。EIAの箇所ですべてのように、海洋酸性化や地球温暖化などの地球規模の環境問題を解決し、また、BBNJの保全及び持続可能な利用を推進するためには、公海及び深海底において科学的調査を行い、基礎となるデータを収集する必要がありますが、MGRをCHMとしてアクセス制限を導入する場合には、科学的調査が大きく阻害されることとなります。

これらに加えて、先進国側は、MGRの研究・開発は、長い年月と多額の費用を要することも指摘しています。例えば、遺伝資源を用いて一つの医薬品を開発するには、7年から15年にも及ぶ期間と1,000億円にも及ぶ研究開発費用を要するとも言われていますが、低酸素、高圧力の環境にある深海底のMGRの開発には、さらに多額のコストを要します。したがって、少なくとも日本においては、現時点において、深海底からMGRを入手して医薬品等を開発しようとしている企業は存在していません。MGRをCHMとして追加的な費用やアクセス制限を課す場合には、関係研究機関・企業によるMGRの研究・開発意欲を大きく阻害することとなり、人類にとって重要な財産である医薬品などの開発の可能性を事実上閉ざすことになりかねません。短期間での金銭的利益配分を採求する結果、中長期的に大きな価値が犠牲となりかねないのです。

これらの議論は日本が主導し、米露などの他の先進国が日本を支持するとの構図となっています。

### (3) 議論のまとめ

法原則に関する議論は、先進国及び途上国のいずれにとっても、長年採用してきた法的立場の変更をもたらすものです。特に途上国にとっては、CHM論は、金銭的利益配分を実現するための理論的な基礎となるものですので、この論点は、今後の交渉においても引き続き困難な要素となるものと思われます。

## 4. 能力構築・海洋技術移転

UNCLOSは、第14部（「海洋技術の発展及び移転」）において、海洋技術移転の促進に

関する規定を設けています。

### (1) 途上国の立場

この点に関し、多くの途上国は、UNCLOSに定める能力構築・技術移転 (capacity building and transfer of marine technology: CB/TMT) は十分に実施されていないと認識し、この認識に基づき、

- ①新協定はUNCLOSの実施協定であるので、新協定の下でのCB/TMTの目的は、BBNJの保全及び持続可能な利用の推進に限定すべきではなく、UNCLOSに定める社会的・経済的開発の促進を目的とすべき、
- ②したがって、移転の対象となる技術も、BBNJの保全及び持続可能な利用に関係するものに限定する必要はなく、海洋技術全般を対象とすべき、
- ③(一部の途上国) 技術移転を義務付けるべき、
- ④新協定の下でCB/TMTの実施のための新たな機構を設立し、また、新たな資金メカニズムを設置すべき、

等の立場をとっています。

### (2) 先進国の立場

これに対して、先進国は、今まで二国間や多国間などの様々なチャンネルで技術移転に努めてきたと認識しており、この認識に基づき、

- ①新協定はBBNJの保全及び持続可能な利用を目的としたものであるので、新協定の下でのCB/TMTの目的もBBNJの保全及び持続可能な利用の推進であるべき、
- ②したがって、対象技術も、海洋技術全般ではなく、BBNJの保全及び持続可能な利用に関係するものであるべき、
- ③技術移転は、「相互に合意した条件 (mutually agreed terms)」で、知的財産権を尊重した形で、ボランティア・ベースで「自国の能力に応じて (within their capabilities)」行われるべき、
- ④CB/TMTのための機構については、まずはユネスコ政府間海洋学委員会 (UNESCO/IOC)、CBD等の既存の枠組みとの関係を整理することが必要。全く同じ活動を行う国際機関を複数作ることはいできない。資金メカニズムについては、現存する資金メカニズムを活用すべき、

等の立場をとっています。

### (3) 議論のまとめ

途上国の代表団の中には、BBNJにおける活動に必ずしも習熟していない方も含ま



れているため、CB/TMTについては抽象的な議論に陥りがちな傾向があります。生物多様性の保全及び持続可能な利用に関するCB/TMTについては、UNESCO/IOCやCBDにおいても有益な活動が行われていますので、BBNJ新協定においては、そのような具体例を紹介しつつ地に足のついた議論を行い、効果的・効率的な制度が設計されるよう議論をリードしていく必要があるものと思われます。

### Ⅲ. 結 語

最後に、交渉への参加を通じ、純粹に個人として感じたことを3点申し上げたいと思います。

#### 1. 戦略的メッセージの中期にわたる発信

一点目は、戦略的なメッセージを中期にわたって発信することの重要性です。

BBNJ新協定の交渉が開始した背景について述べる中で、「CBDは、締約国に対し、基本的に、自国の管轄の下にある生物多様性の保全及び持続可能な利用について様々な措置をとるよう求めて」と述べました。しかしながら、CBDの条文（第4条及び第5条）を子細に見ると、CBDの枠組みにおいてBBNJの保全及び持続可能な利用に関する取組を行うことも排除されていないように思われます<sup>4)</sup>。BBNJの保全及び持続可能な利用のための取組を速やかに開始する上では、むしろ、新たな協定を作成するのではなく、既にあるCBDの下で議論を開始する方が明らかに効率的です。それではなぜ、BBNJに関する取組は、CBDの下では開始されず、新協定を作成するとの流れとなったのでしょうか。

また、上述の交渉背景の中では、20世紀後半、「深海生物の遺伝資源への関心が高」まったと述べました。確かに、20世紀の後半に、深海の生物に関する多くの知見が得

---

4) CBD第4条（適用範囲） この条約が適用される区域は、この条約に別段の明文の規定がある場合を除くほか、他国の権利を害さないことを条件として、各締約国との関係において、次のとおりとする。

(a) 生物の多様性の構成要素については、自国の管轄の下にある区域

(b) 自国の管轄又は管理の下で行われる作用及び活動……については、自国の管轄の下にある区域及びいずれの国の管轄にも属さない区域

第5条（協力） 締約国は、生物の多様性の保全及び持続可能な利用のため、可能な限り、かつ、適当な場合には、直接に又は適当なときは能力を有する国際機関を通じ、いずれの国の管轄にも属さない区域その他相互に関心を有する事項について他の締約国と協力する。

られるようになったことは事実ですが、ABNJの遺伝資源、特に(UNCLOS上の)深海底の遺伝資源を開発して医薬品などが開発されて金銭的な利益が生じた事例があったわけではありません。そのような中でなぜ、深海底の遺伝資源開発に関する関心がここまで高まったのでしょうか。

このような問題意識をもって過去の議論を振り返ると、BBNJ問題が議論され始めた1990年代から2000年代の初めにかけて、あたかも深海底由来の遺伝資源からすぐにも巨額の金銭的利益が生じる見込みであり、その利益は、日米独などの一部の先進国が独占しているかのようなプレゼンが行われてきたことが分かります。そのような議論とともに、CHM原則は遺伝資源にも適用すべきであり、それがUNCLOSの本来のあるべき姿であるとする主張が行われてきました。この主張は様々な場で行われ、多くの途上国が繰り返し発言することになりましたが、このような流れの中で、多くの途上国が金銭的利益に非常に大きな関心を持つようになり、国際的に圧倒的多数を占める途上国の追い風を得て、BBNJ新協定の交渉が開始されることとなりました。

深海底の遺伝資源開発を巡る事実関係はと言えば、全く上述のような状況ではなく、少なくとも近い将来において深海底由来の遺伝資源が開発されて利益が生じることは想定されないのが現状です。この点については、BBNJ準備委員会において日本代表团より繰り返し説明し、その結果、途上国の認識も一部修正されてきたところですが、この問題は政治化されてしまいました。

遺伝資源のCHM化に関する事実可依拠しない上記の情報発信は、MPAの設置などの関連でただでさえ困難なBBNJ交渉をより困難なものとしてしまったという意味で、非常に罪深いものであったと思います。しかしながら、これが、仮に、金銭的利益配分の可能性を少しでも失いたくないという途上国の戦略であったのであれば、又は、途上国の数の力を背景にBBNJ新協定を作成しようという戦略であったのであれば、見事なものであったと言わざるを得ません。1990年代に種を植えられたこの議論は、今発芽するに至りました。

このように考えたとき、私としては、日本の政府や市民社会においても、中期的な戦略を持ち、自らが追求する利益を、分かり易い形で継続的に、多くの人に訴えていくことが極めて重要であると感じざるを得ません。日々の業務の中でも、自分は中期的な展望を有し、これを分かり易い形で訴えているであろうかと自問することとなった次第です。

## 2. 科学に基づき、活動の現場を踏まえた制度の構築

二点目は、科学に基づき、活動の現場を踏まえた制度を構築することの重要性です。

多数国間交渉などの国際会議に出席すると、二つの矛盾したことを強く感じる場合があります。一つは、「多数国間交渉における発言力は、必ずしも国力に比例せず、個人の力によるところが大きい」という点です。多数国間交渉においては、必ずしも大国の発言のみで議論が進展していくわけではなく、一対一では大国に対抗できないような小国であったとしても、個人の代表の力量によって、議論をリードすることが少なくありません。

同時に、「やはり、大国の発言は重みが違う」ということも感じます。これは、必ずしも政治的な影響力を背景としているという意味のみではありません。大国であればあるほど、複雑な案件の現状や本質を詳細に把握し、その現実に基づいて説得力を有する議論を行うことがあり、そのような議論が行われると、現実を経験していない国は、これに太刀打ちできません。大国の発言は、その意味で、重みを有することとなります。

BBNJ新協定は、海洋の科学的調査、航海、遺伝資源の開発、深海底鉱物資源開発、持続可能な漁業など、高度に専門的で現実に大きな影響を与える活動を取り扱うものですが、机上の空論は、現場に基づく真剣な考察には叶いません。単なる空想は、科学に基づく判断には歯が立ちません。その意味で、世界第一級の科学界、産業界の方々に直接アクセスすることができる日本人は、極めて恵まれた地位にあり、それゆえ、特別な責任を有しているものとも考えます。BBNJ交渉においても、また、その他の分野においても、日本は、現場に立脚し、科学に基づいた情報発信を行い、国際的な議論をリードしていく役割を有しているものと思います。

## 3. 協定採択のその先を見据えた展望

三点目は、協定採択のその先を見据えた展望を持つことの重要性です。

我々は、ややもすれば目先の課題にのみ目を奪われがちであり、協定交渉について言えば、見栄えが良い協定が作成されれば良いと考える傾向にあります。しかしながら、単に美しい文言が記された協定を採択することのみが目的なのではなく、国際社会において、協定に基づいて実効的な制度を構築していくことこそが重要であることを忘れるべきではないと思います。

BBNJ新協定は、遺伝資源の開発、漁業など、各国の具体的な活動を規制するルール

を策定するものとなることが想定されています。したがって、新協定のルールと既存の枠組みのルールの二つのルールが混在することは、できる限り回避すべきです。仮にこれらの分野において、締約国が、非締約国との対比において著しく不利益となる内容が盛り込まれることとなる場合には、各国は、周辺国など関係する国が参加しない限り、参加を躊躇わざるを得ません。いかなる国の政府であっても、自国の関係者に対し、他国の同業者との関係で極めて不利な立場に置かれることを説得することは極めて困難であるからです。

BBNJ新協定交渉のためのIGCは、当面、2018年9月から2020年の前半にかけて4回の会合を開催することとなっており、その後の日程については今後検討されますが、上記の点を考えれば、単に新協定を採択するのではなく、サブスタンスに関する議論を尽くした上で、少なくともABNJにおいて活動を行っている主要国の理解が得られる実効的な新協定、普遍的たり得る新協定を策定することが重要となります。

この点についても、リーダーシップを果たすべきは、日本のように、現にABNJで様々な活動を行っており、最高峰の知見を蓄えている国であるものと思います。日本としては、単に美辞麗句が連ねられているのではなく、実効的に機能し得る協定、多くの国を巻き込むことができる協定を目指して交渉に参加し、指導的な役割を果たすことが求められているものと考えます。

日本は海洋国家であり、海洋環境並びに海洋生物多様性の保全及び持続可能な利用は、自らにとって極めて重要な課題です。科学に基づき、日本にとっても国際社会全体にとっても有益な新協定を策定することができるよう、官民が協力して取り組んで行ければと思います。

私の報告は以上になります。ご清聴に感謝致します。(拍手)

## 【対論と質疑応答】

**森川：**ありがとうございました。今回のご報告では、BBNJについての協定を作っていくに当たって、それにどのような背景があったのかということをお話頂きまして、その交渉で論点となる四つのテーマをご紹介下さいました。第一点として、MPAの設定。ここでは、グローバル・アプローチ（実施協定の中に包括的な論点を入れて、それをグローバルなもの

としようとするもの)とリージョナル・アプローチ(既存の様々な機関の取り組みを尊重して、それと齟齬しないような枠組を作ろうとするもの)が対立しているということでした。第二点として、EIA。UNCLOS第206条においてもEIAを求めているわけですが、それを踏襲するのか、踏襲しないのかという対立がある、ということでした。第三点として、MGRをどのように利益配分するかという議論で、国際政治の現状が先進国と途上国との対立としてとりわけ鋭く表われる局面だということが分かりました。併せて、CB/TMTについても先進国と途



森川幸一教授

上国との対立があることが指摘されまして、今後、多国間交渉を進めていく上での中心的な論点をご説明下さいました。本日、長沼さんは、日本政府の立場を代表してお話になったのではなく、あくまで個人としての立場からのお話ではありましたが、その中で、日本政府としてどういうアプローチをしているのかが垣間見られるようなお話をして頂いたと思います。また、多国間交渉を進めていく上で重要だと思われる点を、長沼さんは三点ご指摘になりました。第1には戦略的メッセージの中期にわたる継続的・積極的な発信。第2には科学的観点に基づき、活動の現場の状況を踏まえた制度の構築。そして第3には協定採択のその先を見据えた展望。——以上の三点です。

私は国際法の中でも主として安全保障の分野を専門にしておりますが、海洋法の分野が専門というわけではありませんが、本日に備えて「予習」してきたこと、また、長沼さんのご報告をお聞きして感じたことなどから、三点ほど質問をさせて頂きたいと思います。

まず、CBDが自国の管轄の下にある区域における生物の多様性を守る条約であって、国家管轄権外にある公海等についてはこの条約はカバーしていないことから、この議論は出てきたものであると、私は理解していたのですが、CBDの第4条bを見ますと、長沼さんがご指摘になったように、「自国の管轄又は管理の下で行われる作用及び活動(それらの影響が生ずる場所のいかんを問わない。)」については、自国の管轄下にある区域及びいずれの国の管轄にも属さない区域」に対してもこの条約が適用される、という規定があるのですね。にもかかわらず、CBDから切り離して議論をされているのが「何故だろうな」と、不思議に思っておりました。今日のお話の中で——ご推測の部分があるのかも知れませんが——途上国の非常に「したたかな」戦略の下に、UNCLOSの方に手をつける、しかも公海・深海底という国家管轄権外の区域について手をつける方向づけがされた、という点が指摘さ



れました。CBDの方も、確かに自国の管轄下にある区域については（多くの場合、途上国に資源があるので）そちらの利益配分を行う合理性はあるわけなのですが、そうでない区域については結局、「この条約によっては、自国の利益を主張できない」と見切りをつけた途上国側が、CBDからは切り離して、別の原則が適用されるUNCLOSの方で主張していこうとした——、こういう理解でよろしいのかどうか、ということを確認させて頂ければと思います。これが第一点目。

次に、本日は大学院生の方の他に、一般の方も多くおられますので、少し「深海底」について説明致しますと、「国の管轄権の及ぶ区域の境界の外の海底及びその下をいう」という定義がUNCLOS第1条にあります。これに対して、「公海」というのは基本的にはその上部の海域のことを指します。ご報告に出てきましたMGRは公海においては自由なので、先進国もそこを自由に開発することは出来ます。しかし、深海底については、もともとは鉱物資源に限定して、「深海底における鉱物資源は人類の共同の財産（CHM）である」として一定の利益配分を行うシステムを作ったわけです。私はMGRが具体的にどのようなものなのか、詳しく存じ上げないのですが、MGRの所在を公海と深海底とで明確に区別出来るものなのかどうか。公海と深海底とをどのように区別する議論がなされているのか。そこをご教示頂きたい、というのが第二点目です。

第三点目としまして、先ほどのご報告の「結語」のところで、「科学に基づき、活動の現場を踏まえた制度構築」という面で、大国の発言はやはり重みを持っているという趣旨のことを仰いました。UNCLOSには多くの国が加入しています。今は、167か国が入っています。しかし、アメリカはこの条約の当事国ではありません。他方、中国とかロシアとかはこの条約の当事国です。アメリカはこの新協定の交渉にどのようなかたちで関わってくるのか、それとも関わってこないのか。また、中国やロシアは新協定の策定にどのような立場で臨んでくるのか。それが日本の立場とどのように関係するのか。そうした点を教えて頂ければと思います。

**長沼：**ご質問ありがとうございます。まず、第1の点について。ご指摘のとおり、私としては、BBNJの保全及び持続可能な利用については、UNCLOSの実施協定という形式ではなく、CBDの下で対処することも法的には可能であったのではないかと考えています。CBDの下で対処する場合には、深海底の生物資源・遺伝資源をCHMとして利益配分を行うことができなくなるので、利益配分を希望するグループ又は途上国の支持を得てBBNJ新協定を策定することを希望するグループが、BBNJ新協定を策定するというオプションを選好したということではないかという印象を有しています。

次に第2の点について。確かに、生物は公海と深海底の間を行き来しますので、途上国の一部は、これをもって、深海底の生物資源・遺伝資源のみならず、公海の生物資源・遺伝資

源もCHMとすべきと主張しています。ただし、そのような主張をする国のうちの多くも、魚など「コモディティ」として利用される生物資源は、CHMとする必要はないとしています。これに対して、先進国側は、深海底の生物資源・遺伝資源をCHMとすること自体に反対しています。

それから第3の点について。米国はUNCLOSを未締結ですが、第2のUNCLOS実施協定である国連公海漁業協定は締結しており、同協定の議論にも積極的に参加しています。米国は、BBNJ新協定も、国連公海漁業協定と同様に、UNCLOS未締結の国の参加も認められるべきと主張しており、この主張は交渉参加国の支持を得ています。これは、交渉参加国が、普遍的な新協定を策定する上で米国の参加が重要であると認識しているためであるものと思われます。米国は、保全の重要性を理解する先進国の立場から、BBNJ新協定の交渉に積極的に参加しています。中国及びロシアも、ABNJにおける活動を積極的に行っている先進国の立場から、BBNJ新協定の交渉に積極的に参加しています。

**森川：**今お話になった二番目の点ですが、公海と深海底とでMGRを区別出来ないという場合に、公海をも含めて規制をかけようとする、漁業などが大変なことになるでしょう。ここまで来てしまった以上は、原点に立ち返って、CBDの枠で議論を進めていくべきではないか、というふうにも感じるのですが、それはかなり難しいのでしょうか。

**長沼：**交渉がここまで進んだ以上、流れを戻すのは難しいと思います。UNCLOSの下で良い協定を策定するように努力することが重要かと考えます。

**森川：**ありがとうございます。それでは、まだ若干時間がありますので、フロアからのご質問をお受けしたいと思います。

**フロア：**今回の台風で、島が水没してしまったということがあったと思うのですが、その場合にはEEZの範囲に変更は生じるものなのでしょうか。

**長沼：**実際にそのような状況が生じた例があるか否か、生じた場合に実務的にどのように処理したかは承知していませんが、EEZの範囲の基準となる島が消失する場合には、EEZの範囲に変更が生じ得るものと考えます。

**フロア：**本学の法学研究科博士課程の山澤と申します。本日は貴重なお話をありがとうございました。三点ほどご質問させて頂きたいと思います。

私は大学院で国際法を研究しておりまして、特に人民の自決権について学んでいます。これとの関係でお伺い致します。これまでにBBNJ新協定の交渉に100か国以上の国が参加し、その中には先進国も途上国もあったし市民社会の人たちもあった。他方、BBNJの利益保持者＝ステークホルダーは「みんな」であるとされ、深海底の遺伝資源は人類の共同の財産だと言われている中で、人民が深海底に対して何らかの利益を持つ可能性があるのかどうか。そういう議論がこれまでされてきたのかどうか、という点をお伺いしたいというのが第一点

です。

次に、EIA についてお話頂きましたけれども、このEIAは慣習国際法化しつつあるという学説があります。BBNJがどういう法的拘束力をもつことになるかということと関わってくるのかも知れませんが、EIAをBBNJ新協定に盛り込むに当たって、仮にEIAが慣習国際法としての位置づけを持っているのであれば、新協定におけるEIAの基準と国際慣習法におけるEIAの基準という、二つの基準が併存することになってしまうと思うのです。その点はどうか、というのが二点目の質問です。

それから、質問というよりは、「こういう考え方もあるのかな」と思ったということなのですが、区域型管理ツールのお話の中で、グローバル・アプローチとリージョナル・アプローチという二つのアプローチがある、日本は両者の長所を取り入れるハイブリッド・アプローチを主張している、というご説明を頂きました。そこで指摘された問題点として、既存の枠組みで用いられているルールと新たに設けられるルールという「二つのルールの併存」が混乱を招く、という点が強調されたと思います。例えばWTO協定には「祖父条項 grandfather clause」というのがあり、これは、既存の枠組みに従う側と新しく作られた枠組みに従う側とを分けて考えようとするアプローチだと思うのです。この祖父条項のようなアプローチ、すなわち既存の枠組みに従うものと新しい枠組みに従うものとを区別することによって二つのルールの併存という事態を避けるアプローチはあり得ないのでしょうか。これが第三点目です。

**長沼：**ご質問ありがとうございます。まず、第1の点について。日本などの先進国としては、深海底の生物資源・遺伝資源はCHMではなく、CHMとする必要もないとの立場ですので、深海底の生物資源・遺伝資源から生じる金銭的利益を配分する必要はないとの立場です。

その上で、深海底の鉱物資源はUNCLOS上CHMですので、鉱物資源の開発から生じる利益がどのように配分されるかを説明しますが、この点については、ISAで現在まさに議論されている論点であり、結論は得られていません。深海底の鉱物資源開発から利益が生じた場合、その利益のうちどれほどの割合を配分するかを決定する必要がある、また、誰がその配分を得るのか、どのように配分すべきか（全ての途上国は同等に配分を受けるのか、人口比などにより差異を設けるのか）を決定する必要がありますが、これは、商業的・政治的に複雑な考慮が必要であり、まさにこれから検討されるべき問題です。

第2の点について。多くの国が、EIAを実施する義務は慣習国際法化していると理解していますが、慣習国際法となっている内容は、UNCLOS第206条よりも詳細なものではないとするのが多くの国の意見であり、実施基準などにおいて差異・矛盾等が生じることはないものと思われます。

更に第3の点について。国際社会では、実際問題として、全ての国がBBNJ新協定を締結

するわけではありませんので、国際社会には、①BBNJ新協定の締約国であり、かつ、既存の枠組みの加盟国である国、のみならず、②既存の枠組みの加盟国ではあるがBBNJ新協定は未締結である国、も存在することになります。グローバル・アプローチをとり、かつ、BBNJ新協定が既存の枠組みの規制措置を超えた厳しい内容の措置をとることとなる場合には、①の国の事業者（漁業関係者、航行関係者等）は②の国の事業者に比して極めて不利な立場に置かれることとなりますので、そもそもそのような「二重の制度」が生じないようにするための仕組みを考えることが重要です。

**森川：**ありがとうございました。只今の質問はかなり専門性の高いものでしたが、もう少し素朴なご質問でも構いませんので、いかがでしょうか。

**フロア（前川）：**私の方からも三点お尋ねしたいと思います。

長沼室長が強調されたことの一つとして、科学的な観点に基づく議論が必要だということがあり、そのために科学委員会が設置されることになるだろうとの見通しが示されました。科学に基づく議論の重要性という点は長沼室長の仰る通りだと思いますし、実際、深海底の生物の状況は自然科学の専門家の知見が無ければ到底分からないでしょうから、この問題に自然科学の専門家が関与するのは当然であろうと思います。同時に、自然科学者もおそらく「一枚岩」ではなくて、「環境保護寄り」の立場から「資源開発寄り」の立場まで様々あり、エビデンスの評価という点で果して自然科学者の意見が客観的なものとして統一出来るものなのだろうか、という気もするのですが、どうなのでしょう。また、科学委員会を起ち上げるとしても、その人選をどうするのか、議論の範囲をどこまでとするのか、その委員会にどのような権限を付与するのか、など難しい問題がいろいろあると思うのですが、現在どのようなことが考えられているのでしょうか。これが第一点目の質問です。

第二点目。長沼室長はご講演の中で、主として先進国と途上国というアクターに注目してお話下さいました。この先進国－途上国という対立軸と、もう一つ環境保護重視－資源開発重視という対立軸とがあって、この二つの対立軸が実際の交渉の中ではかなり捻じれているのではないかと。例えば先進国の中にも環境保護重視のスタンスを取る国があれば、資源開発重視のスタンスの国もある……といったふうに、それぞれの国の立ち位置は交錯しているのではないかと。実際の交渉においてはどうなのでしょう。差支えない範囲で教えて頂ければ幸いです。

第三点目になりますが、先ほど「人類の共同の財産」という視点からの利益配分の困難さというお話がありました。この点も、なるほど仰る通りだと思いましたが、同時に、もしその視点を全く持たないと、資金的に潤沢な先進国が開発を独占してしまう、先進国の中でも実際にはその中の一部の企業が開発した成果を「特許」というかたちで「囲い込んで」しまう懸念もあるんじゃないか。そうならないようにする歯止めとしては「人類の共同の財産」と

いう視点も意味があるのではないか、という気もするのですが、いかがでしょうか。

**長沼：**ご質問ありがとうございます。まず第一点目について。多くの国は、MPAやEIAに関する事項については、外交官などが政治的な観点のみから決定すべきではなく、科学的な知見に基づいて検討し、決定すべき事項と考えています。このため、新協定の下に「科学（諮問）委員会」とでも称されるような組織を設置すべきことについては、概ね交渉参加国の意見の一致があります。他方で、その組織をどのような名称、権限、構成とするかについては、今後の検討課題です。科学者の中にも様々な意見があることについてはご指摘のとおりです。他方で、意見の相違については、議論を重ねる中で収斂していき、より説得力を有する議論が多くの科学者や政府の支持を得ていくものと考えます。

次に第二点目について。ご指摘のとおり、先進国の中でも、環境保全をより重視するグループと開発をより重視するグループがあります。ちなみに、EUの中には、環境保全をより重視する国と開発をより重視する国がありますが、BBNJ新協定の交渉においては、EU各国が発言を行うことはなく、EUとしての統一ポジションを形成して、EUが、そのポジションに従って発言を行っています。

第三点目について。特許は、開発における労力の対価として得られるものです。開発努力を重ねたとしても、その努力が実を結ばない例も多く存在します。したがって、私としては、長年に及ぶ努力の結果、たとえ一部の先進国のみが特許を取得する状況が生じたとしても、それは、努力に対して得られる当然の対価であり、それ自体が問題視されるべきではないと考えています。

**フロア：**貴重なお話をありがとうございました。私は船に乗ることを生業にしている者なのですが、こういう問題について何も知らず、恥ずかしい思いです。今回、その一端を理解することが出来て、大変ありがたく思っております。ここまでこういう議論があり、これから先に議論が進んでいくに当たって、実際に航行する船にとって予想される影響というのはございますでしょうか。正確な時期を覚えておりませんが、平成25（2013）年頃だったと思います、それまではプラスチックとかビニールなどがそのまま海に捨てられていたのですが、その頃から、環境保護の観点から禁止されるようになりました。その間の経緯を私は勉強不足で何も知らなかったのですが、「捨てられなくなった」ということで、その後は捨てなくなりました。この例のように、海洋の生物多様性の保護のために、この交渉が実際の船の航行にどのような影響を与える可能性があるのか、教えて頂ければと思います。

**長沼：**ご質問ありがとうございます。まず、第1のご質問についてお答えします。新協定が航海関連業務に影響を与えるか否かは、MPAやEIAについて新協定がいかなるアプローチをとるかに依存します。航海関連業務については、IMOの枠組みで様々な検討が行われており、IMOの取組は肯定的に評価されているものと考えていますが、仮に、新協定がグローバ



ル・アプローチを採用し、同機関のルールに優越したルールを策定するような事態となる場合には、航海関連業務に何らかの影響が及ぶこととなる可能性も排除されないものと考えます。

次に第2のご質問について。新協定については、①ABNJで行われる活動であってBBNJに影響を与えるものを規制すべきなのか、それとも、①に加えて、②AWNJで行われる活動であってもBBNJに影響を与えるものも規制すべきなのか、という議論があり、現時点では、多くの国が①を支持しているものと承知しています。プラスチック・ゴミ問題は、重要な問題ですが②に属する事項であり（国内から流出したプラスチックが公海に散乱している。）、また、プラスチック・ゴミ問題については他の枠組みにおいて重点的に議論されてきた経緯があり、さらには、BBNJ新協定においてはただでさえ多くの困難な論点が議論されているとの状況があります。このため、現時点では、プラスチック・ゴミ問題は、BBNJ新協定では直接議論されていないものと承知しています。

**森川：**時間を三十分以上超過して議論を進めて参りました。国際法というのは、他の国内の法律と違いがあります。国内の法律ですと、国会で法律が出来た場合、それは国内の全ての人を拘束することになります。しかし、国際法の場合、条約に入っている国はもちろんその条約を守らなければなりません、その条約に入らなければ守る必要がありません。この点では、長沼さんが最後にご指摘になった点が極めて重要であろうと思います。協定採択後のことまで見据えた交渉が必要だということです。その協定が発効した後まで実効性を持たなければ意味がないわけです。すなわち、このようなルールや枠組みを作る際に、どれだけ多くの国の参加を確保するかが多国間交渉の場合に非常に重要であります。国内法の場合、それを守らない人がいれば国家権力によって強制することが可能です。しかし、国際法においては、仮にそれを守らなかった国があったからといって、それを強制する権力があるわけでもありません。したがって、国際法においては、——近年はかなり変わってきているとはいえ——自発的な遵守というのが基本的な実施の仕方となります。そういう意味では、こういう協定を作ることによってそれぞれの関係国がそれを遵守することに利益を感じるようであれば、実効的ではなくなってしまいます。今日のお話でも出てきました深海底の制度は当初、「人類の共同の財産」という非常に高邁な理想に基づいて策定されたわけですが、先進国がそこに入れないということで、結局はそれを緩める方向をとらざるを得ませんでした。このような例は、国際法に関しては多くあるのです。したがって、条約の実効性を高めていくためには、先進国と途上国、環境保護重視の立場と資源開発重視の立場など様々な立場の国々、人たちのニーズを取り込みながら纏めていくしかない。それは非常に難しい作業になりますが、日本はそのために積極的に取り組んでいる。本日お話頂いたUNCLOSの第3の実施協定に関しては、その交渉が2020年までは継続することが決まっております。

それがどのようなかたちで結実してくるのか，楽しみにしながら見守りたいと思います。その取り組みのまさしく最前線で活動されている長沼さんのお話は，とても貴重なものでした。ご多忙中，時間を割いて頂きました長沼室長に，もう一度盛大な拍手をお願い致します。ありがとうございました。(拍手)